

第9章

金融システムと金融の自由化

第1節 金融システムと金融規制

■ 1 金融システムと資金循環

近年、新聞や経済誌を賑わしている金融用語に**金融システム**がある。一方では、**金融自由化**の進展、他方では、バブル崩壊とともに発生した銀行・証券会社の金融不祥事件やたび重なる銀行の経営破綻を経験するなかで、今日ほどこの金融システムの安定性が求められていることはない。

では、金融システムとは何を意味するのであろうか。そもそも**金融**とは、すでに述べたように資金の融通ないし貸借のことであり、**金融取引**とは資金の貸借に関係する行為を意味する。したがって、これら金融あるいは金融取引に関する法律、規則、慣行いわゆる**金融制度**とそのもとの経済主体の金融取引行動を網羅した体系を総称して金融システムと呼び、金融の技術革新や経済的な諸条件の変化によって影響を受ける。図9-1は、以上の概念に基づいて描かれる金融システムの図である。

この金融システムは、一般に、貨幣を媒介とする交換取引経済の円滑な運行と発展に寄与する経済のサブシステムとして位置づけられる。この点については、**経済システム**と**資金循環**の関係、すなわち種々の経済取引が**交換手段**または**決済・支払手段**という機能をもつ貨幣あるいは取引に必要とされる一定量の貨幣額を表わす**資金**とどのように関係しているかをみるとき明らかとなる。

第2章でみたように、貨幣（資金）の流れには2つの流れがある。1つは、

図 9-1 ■ 金融システム

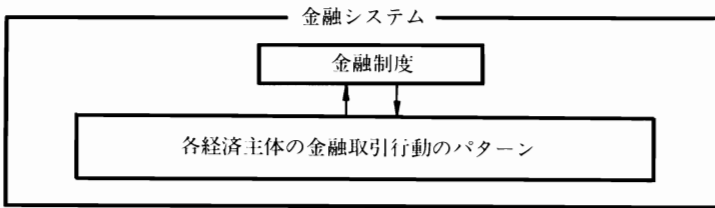


図 9-2 ■ 経済システムと資金循環



「モノ（財とサービス）」との交換，したがって決済に使用される貨幣の流れであり，**産業的流通**と呼ばれるものである。もう1つは，そのような貨幣（資金）の貸借に関する流れであり，**金融的流通**と呼ばれるものである。図9-2は，金融機関を含む企業と家計からなる経済社会を対象にして，経済システムと2つの流れからなる資金循環の関係を示したものである。

図9-2の上部は，「モノ」の流れを表わす経済循環と貨幣の産業的流通の基本的関係を表わしている。家計は，生産要素である労働力を企業に提供して給料（賃金・俸給）を受け取る。また家計によっては，これ以外に，他の生産要素である資金や土地等の提供から受け取る利子・賃貸料（土地の場合は，地代）を加えた貨幣所得を受け取る。このような貨幣所得を糧として，家計はその一部を消費財の購入にあてる。

他方，企業は，生産活動に必要な生産要素である労働や資本（資金，土地等）を家計から受け取り，その報酬として賃金や利子・地代などを支払う。一連の生産工程を経て生産された生産物を，一部は最終生産物として家計に，

また残りは中間生産物として他の企業などに販売する。

産業的流通と呼ばれる貨幣の流れは、このように家計や企業の日常の基本的な経済活動すなわち「モノ」との交換を円滑に成立させる貨幣の流れ（「モノ」の流れとは逆方向の流れ）をいう。それは、まさに貨幣がもつ一定量の財・サービスを直接かつ即時に獲得しうる権利、言い換えれば決済手段としての機能決済機能によって支えられているものであり、それによって各経済主体の実物面における経済活動が営まれる。

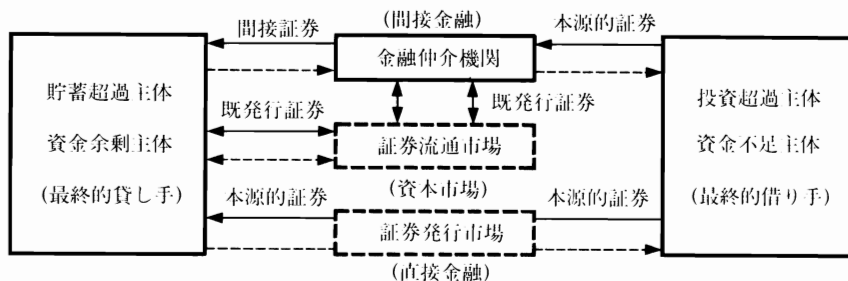
図9-2の下部は、もう1つの貨幣の流れである金融的流通と経済循環の基本的な関係を表わしている。家計は、貨幣所得のうち消費しない残りを将来の消費財購入のために貯蓄（貯蓄＝所得－消費）する。後で再述するように、家計はこの貯蓄を背景にして、余裕資金の運用を図る。たとえば図で示されているように、それは生産の維持や拡大に必要な投資資金（機械設備などの購入資金）として企業に流れる。これによって企業は計画どおりの生産活動を行なう。それは、労働や資本（資金など）を提供した家計に所得（要素所得）として分配され、次いで支出として循環する。

この流れは、さきに述べた貨幣の産業的流通の場合のような「モノ」との直接的な交換すなわち貨幣のもつ決済機能の行使ではなく、貨幣のもつ決済機能の行使をある一定期間他の経済主体に譲り渡す貸し借りの流れである。産業的流通を貨幣の「表の流れ」とすると、金融的流通は経済主体の経済活動がよりうまく行なえるための基盤を支える、いわば経済活動を裏方から支える「裏の流れ」といえるかもしれない。この流れあるいは資金循環を規定するのが金融システムであり、経済システムを支えるサブシステムといわれる所以である。

次にサブシステムである金融システムでは、どのような仕組み・方法で資金が循環しているのであろうか。家計に代表される貯蓄超過主体・資金余剰主体から企業に代表される投資超過主体・資金不足主体へと余剰資金が移動するには、2通りの方法がある。すなわち**直接金融**（方式）と**間接金融**（方式）である。図9-3は、金融システムを、資金の融通方法に着目して表わしたものである。

図に示されているように、直接金融とは、資金余剰部門が資金不足部門の

図 9-3 ■ 金融システムと直接金融・間接金融



発行する債務証券いわゆる借入書を直接購入する形で金融が行なわれる方法である。この債務証券のことを**本源的証券**と呼ぶ。この方法は最終的貸し手である資金余剰部門と最終的借り手である資金不足部門間への証券会社の介在を通して、資金不足部門が発行した債務証券である本源的証券と資金余剰部門の保有する余剰資金が直接交換される方法、いうならば証券市場（資本市場）を経由して余剰資金が流れる方法である。

これに対して間接金融とは、銀行に代表される金融仲介機関が両部門間に介在することになる。資金余剰部門つまり最終的貸し手が金融仲介機関の発行する**間接証券**である預金証書と余剰資金を交換する。そして次に、金融仲介機関が資金不足部門つまり最終的借り手の発行する本源的証券と交換にその余剰資金を渡すのである。間接金融が直接金融の場合と異なるのは、最終的借り手の発行する本源的証券が資金の最終的貸し手に渡らないということである。

日本の場合には、間接金融のルートによって資金が供給される割合が直接金融のルートのそれと比較して高い。このことは他の主要先進国ではみられないわが国金融構造の1つの特徴となっており、ふつう、これを間接金融の優位と呼んでいる。とりわけ高度成長時代には、間接金融のルートによる資金供給は、証券（資本）市場の未発達や運用資金の零細性などが原因して8割から9割というきわめて大きなウエイトを占めた。近年では、金融自由化の影響で直接金融の比重が徐々に高まる傾向にあるが、依然として間接金融優位の金融システムが続いている。

■ 2 金融規制の必要性

高度成長から低成長へと経済が減速し、1970年代に戦後の経済構造が大きく変わる事となった。金融の分野では、とくに1970年代半ば以降、これに**金融自由化・国際化**の流れが加わり、わが国のマネーフローを支えてきた**競争制限的規制**を基本的枠組みとする**間接金融優位の規制システム**が大きく揺らぐ事になった。この結果、金融自由化（規制の緩和・撤廃）と規制の関係が大きくクローズアップされる事になり、近年の**信用秩序の維持**あるいは**金融システムの安定化**をめぐる議論となっている。周知のように、金融自由化は金融市場における諸規制を撤廃して、市場参加者の自由な市場行動を通じて資金の需給調整を**市場のメカニズム**に委ねることである。しかしながら、金融自由化すなわち**競争原理**の導入を受け入れ、しかもそれがもたらす資金の効率的配分など望ましい経済効果を十分享受する安定化した金融システム、つまりこれまでと異なる新しいタイプの規制システムが必要となる。

従来、金融業、とくに銀行業に対しては他業に比較してきわめて厳しい行動規制や保護対策（救済措置など）が行なわれてきた。これは、主として過去の金融恐慌からの経験学習を踏まえて信用秩序維持の重要性からきている。以下では、まず最初に、なぜ金融の自由化を阻害する根拠となる信用秩序の維持が必要なのであるかを考えることにしよう。なお、そのためにはどのような政策あるいは対策（prudential policy）があるのかについては、後節で述べることにする。

金融業を営む銀行等の金融機関の主要な業務は、貯蓄超過主体・資金余剰主体と投資超過主体・資金不足主体の間に介入して資金の融通を行なうことである。この**金融仲介業務**に加えて、銀行（預金取扱金融機関）は、決済・支払手段である預金通貨の供給、すなわち**信用（預金）創造**という業務を行なう決済・支払システムの担い手である。

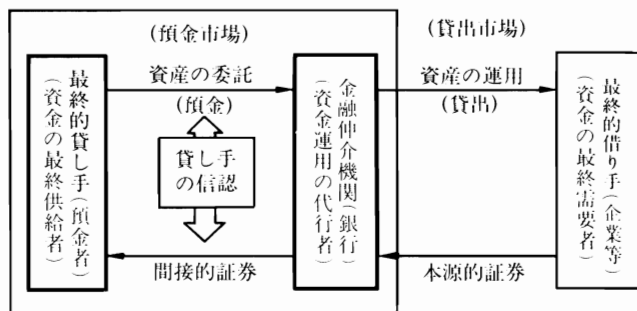
とくに、これら「金融仲介」と「信用創造」という2つの機能を組み合わせることによって成り立つ銀行業務は、国民経済のインフラ的役割を担うというきわめて公共的な性格を強くもっている。この意味で、銀行等金融機関の経済活動の停止に至る経営破綻やそれからの波及によるシステム自体の崩壊いわゆる**金融危機**を防止する対策（規制・措置）の必要性が生じるのである。

銀行業務は、具体的には、預金業務で貯蓄超過主体から余剰資金を調達し、それを貸出や有価証券投資への資金として運用することである。その際に、部分銀行準備制度下にある銀行は、信用創造機能を利用して銀行保有現金（現金準備）の乗数倍の運用資金となる決済・支払手段である預金通貨の供給を行なう。ここに銀行等金融機関は、すでに制度的矛盾を内在する経済活動主体となっているのである。つまり、何らかの理由で預金者が同じ日時に預金を一斉に引き出す行動（銀行取付け）に出たならば、金融機関は、支払いのための準備金不足となり、休業あるいは閉鎖、破綻に追い込まれることになるのである。

では、預金者や一般債権者がこのように一斉に預金を引き出すことに至る理由は、何で、それがどのように形成されるのか、そしてその崩壊が個別金融機関の経営破綻につながり、最終的には金融システム全体の崩壊（信用秩序の崩壊＝金融危機）へとどのように連絡するのであろうか。

上記のように金融業を営む銀行等の金融機関は、金融取引の当事者（市場構成員）として、すなわち取引の決済手段と場を提供する当事者であり、貯蓄と投資の橋渡し者として重要な役割を担う。それらは、すべて銀行等金融機関の資金調達と資金運用の活動、すなわち預金業務と貸出業務・有価証券業務に集約される。これら一連の金融取引活動が円滑に行なわれるためには、まずその第1段階に位置する預金市場（資金調達の間）が円滑に機能しなければならない。これは運用資金（原資）が支障なく預金市場から得られること

図 9-4 ■ 金融市場の取引



を意味する。その預金市場において、最終的貸し手が彼らの貯蓄性資金の運用をその代行者である金融機関に委託するには、代行者に対する預金者の信認 (confidence) が確立していることを前提とする。図 9-4 は、銀行の市場取引に関する行動を示している。

金融機関に対する預金者の信認は、両者の金融取引に関する情報収集とその分析能力の圧倒的なまでの優劣性・非対称性に基づいており、その劣勢側にある預金者が優劣側にある専門機関 (金融機関) にこういった信認を与えることで市場取引 (資金と債務証券との交換) が始まる。しかしながら、市場取引の前提となる預金者の信認は、金融機関の経営状態によって大きく左右される。経営悪化が表面化すれば、それは上記の優劣性・非対称性の格差の低下・崩壊につながる。そして個別機関に対する信認の低下・崩壊は機関との取引停止 (預金の払戻し不能) を通じて、金融システム全体の危機へと波及することになる。

市場取引に不可欠な個別金融機関に対する信認の低下・崩壊を防止する、したがって、その主因となる金融機関の経営悪化・破綻を防止する、いわゆる金融危機を回避するために、金融機関に対する**金融規制**が必要となるのである。

たとえば、金融規制の1つである**預金金利規制**は、金融機関間に生じる預金金利吊り上げ競争の結果もたらされるコスト高が金融機関の経営悪化・破綻の主因として考えられることから導入されたのである。

では信認の低下・崩壊につながる経営悪化・破綻の根本原因は何であろうか。それは資金の調達と運用で成り立っている金融機関の基本業務にある。つまり金融機関の業務は、調達と運用によって得られる収益の維持・増大がそれら業務等に付随するリスク負担の増大ときわめて強く関係する業務からなっているからである。この点については次節2で触れる。

第2節 金融自由化の進展と影響

■ 1 金融規制の緩和・撤廃

しかし、1970年代に入り本格的な金融自由化が始まると、戦後の日本経

済を資金面から支えてきた金融システムすなわち競争制限的規制を中心とする金融規制システムが根底から揺り動かされることになる。その原因は、金融自由化（規制から緩和・撤廃への流れ）のなかで、とりわけシステムの中心的な柱である金利規制などの競争制限的規制が緩和・撤廃のターゲットにされたことによる。

それは、金融自由化が進展する状況下で、これまでの競争制限的規制を続けるならば、この規制の収益確保という意図とは反対に、銀行離れ（disintermediation）を加速化させることになり、結局のところ既存の銀行の収益基盤を崩壊させることにつながりかねないからである。つまり、金融自由化の環境下にあっては、競争制限的規制は、その実効性が問題となるだけでなく、公的当局（大蔵省・日本銀行）の目指す銀行経営の安定化という意図に反するものになってしまうというのである（金融自由化と競争制限的規制の利益相反の問題）。

したがって、さきにも触れたように、わが国の金融システムは、競争制限的規制を中心とした間接金融優位の規制システムであったが、1980年代に入ってさらに本格化しはじめた規制緩和・撤廃（ディレギュレーション）の流れと調和した新しいタイプの規制システムの構築が望まれることになる。

ここで金利自由化を中心とした金融自由化への動きについて、最初にアメリカの場合、次に日本の場合を順次とりあげることにしよう。

アメリカでは、1929年に始まる大恐慌によって多数の金融機関が壊滅的な打撃を受けるに及び、その反省から1930年代以降、公的当局によって金融業に対する規制が強化されることになった。この動きは、金融機関同士の過度なまでの競争はかえって信用秩序を乱し、競争による効率性を逆に阻害してしまうという論拠に基づくものであった。こうした競争制限的な規制の強化を目的とした金融制度「1933年銀行法」は1930年代半ばに確立した。

その1つである預金金利規制は預金金利の上限を規制する（レギュレーションQ）ものであり、まず連邦準備加盟銀行のみを対象として適用された。そしてその後、規制の対象範囲が広げられていくことになる（「1966年金利調整法」）。

しかし、金融・経済環境の変化や金融技術革新の進展は預金金利規制をは

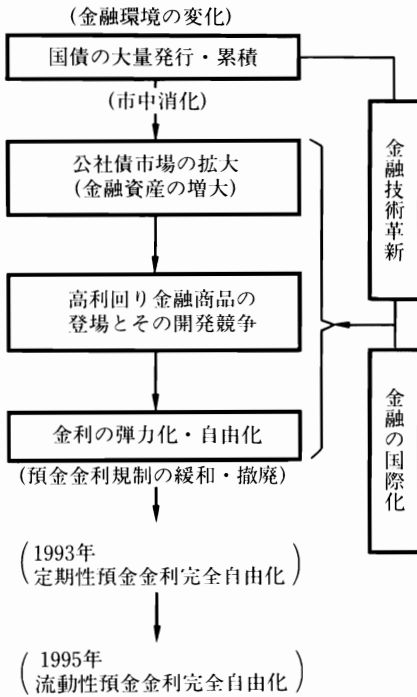
じめさまざまな点でこれまでの制度の改革を迫ることになる。とりわけインフレ高進による規制金利商品の価値の目減りと収益を重視する金利選好の高まりが預金取扱金融機関内での貯蓄性資金へのシフト（商業銀行の規制金利商品から貯蓄金融機関の自由金利商品への資金シフト）や取扱金融機関と証券会社間での資金シフトを発生させることになった。この資金シフト対策として展開されることになった金融機関間による収益性重視の金融商品の激しい開発競争が預金金利規制撤廃への原動力となり、1986年の完全撤廃へと向かうことになったのである。これを契機として他の規制も緩和・撤廃へとその作業が進められている。

日本において、金融自由化すなわち規制から緩和・撤廃の流れがはっきりと認められるようになったのは、1980年代に入ってからである。まず最初は金利規制に、そして最近では業務分野規制にと、その流れは着実に押し寄せている。

そもそもわが国の預金金利は、経営の健全性と預金者保護（金融秩序・市場の安定性維持の一環）という立場から、アメリカのレギュレーションQに相当する臨時金利調整法（1947年）によってその上限が規制されており、加えてその水準が公的当局の日本銀行によって決定されるという文字どおりの規制金利（公定歩合と連動）であった。間接金融優位の規制システム下において、預金取扱金融機関が市場構成員となる金融市場は無論のこと、他の金融市場においても市場の実勢が反映されず、公的当局の規制ないし指導のもとに市場運営がなされてきた。

それが1980年代に入って、わが国にも金利自由化すなわち規制から緩和・撤廃への動きがはっきりと認められるようになったのである。図9-5は、わが国の金利自由化などへの動きを示したものである。この直接の原因となったのが国債の大量発行・累積化である。そして、その市中消化は2つの相互に関連しあった流れとなってこれまでの規制システムに影響を及ぼすことになった。1つが銀行の国債窓販（国債の窓口販売）、証券会社の国債担保融資などに代表される業務分野規制の緩和・撤廃いわゆる垣根の低下の流れであり、もう1つが公社債市場の拡大によってもたらされた高利回り金融商品の開発競争などによる預金金利規制緩和・撤廃への流れであった。

図 9-5 ■わが国の金利自由化への動き



今日では、規制の緩和・撤廃の動きは、金利規制から業務分野規制へとそのウェイトを移行して新しい段階に入ってきている。なお、業務分野規制の緩和・撤廃の第1段階は、銀行の国債窓販や証券会社の国債担保融資などであり、最近に至って銀行・証券会社がそれぞれ子会社方式による制約付き他業務の開始を行なうことができるという第2段階に入っている。

では、このような金融自由化の波は金融システムにどのように影響しているのだろうか。

金融自由化は、市場参加者相互の競争を通じて金融システムの活性化と経済効率（資金配分などの効率性）を高め、より望ましい市場成果をもたらす。しかし他方で、

競争に負けた市場参加者の市場からの撤退・退去を促すだけにとどまらず、市場参加者の破綻が預金者や一般債権者への影響を通じて、その市場を含む金融取引に関連するすべての市場に、したがって既存の金融システムの機能に深刻な打撃を与えるという可能性をあわせもつ。

たとえば、1980年代のアメリカにおいて、金融自由化の一環として進められた「預金融機関規制緩和および通貨管理法」（1980年）の成立を引き金として多数の商業銀行の倒産が発生した。また、預金保険機構の1つである米連邦貯蓄貸付組合保険公社の財政危機につながる貯蓄貸付組合（S&L）の倒産も多発化した。このような商業銀行や貯蓄貸付組合の倒産は、結果としてアメリカの金融システムを揺り動かすことになり、システムの安定化に関する議論が巻き起こったのである。

わが国においても、近年、銀行・証券等金融機関の不祥事件をはじめ、バブル崩壊後金融機関の経営悪化が表面化して、信用組合などが倒産する憂き目にあうなど、金融自由化が進展するなかで金融システムの安定性が大きな問題となっている。

■ 2 金融自由化とリスク管理

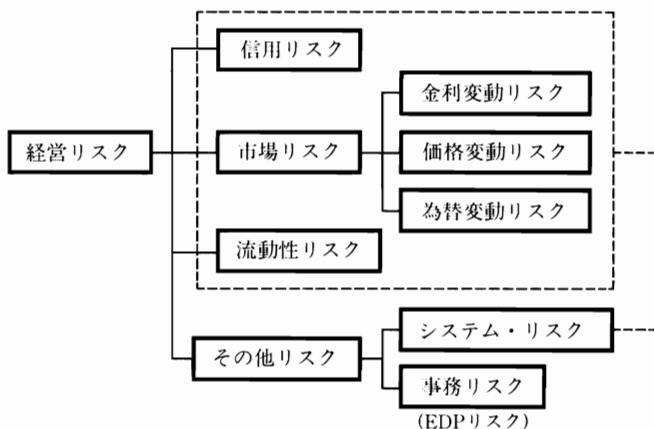
資金の調達と運用に関する業務からなる銀行等金融機関の活動を遂行するには、金融機関に対して何かのリスク負担が強いられる。つまり、銀行等金融機関は、基本的にリスク・テイカー (risk taker) なのである。近年における金融自由化・国際化の進展は、銀行等金融機関に資金調達力をつけさせるとともに、業務分野拡大の機会を増大させる。このことは、同時に、ますます多くの他方面にわたるリスクを増大させる結果となっており、それだけ銀行等金融機関に、経営悪化・破綻に陥る危険性を増大させているのである。したがって、銀行等金融機関においては、リスク管理体制をいかに確立するかいわゆるリスク・マネジメントの問題が最重要課題の1つとなる。

さて、金融機関の業務遂行において直面するリスクは、次のような4つのリスクに分類・整理されることができ(横山, 1989 [32] 参照)。それらは、信用リスク、市場リスク、流動性リスクおよびその他経営リスクである。図9-6は、以上の金融機関経営に関係する諸リスクを整理・分類したものである。

信用リスクと流動性リスクは、銀行・金融業ならではの特有のリスクである。そして、とくに近年における金融自由化の進展とともにクローズアップされてきたのが市場リスクや金融の機械化にともなって顕著になってきたその他経営リスク(システム・リスクなど)である。

さて、信用リスクとは、金融機関が信用供与(貸出・有価証券投資など)先の業況悪化から利払いなどについて債務不履行を受ける危険のことであり、金融機関にとってもっとも本源的な経営上のリスクである。これは、金融機関の資産内容の悪化を通じて経営に直接影響を及ぼすだけに、リスク管理の中核をなすものである。このリスクを減らすには、保有資産の分散化が重要な課題となる。また、近年の金融国際化によって大きな問題となっているカン

図 9-6 ■ 経営リスクの分類



トリー・リスク（海外向け与信リスク）もこの範疇に入るリスクである。なお、信用供与は、貸借対照表に記載される簿上（オンバランス）の国内・海外与信とそうでない簿外（オフバランス）の与信とに大別される。

市場リスクとは、市場の動向によって金融機関の収益が変動する危険のことであり、金利変動リスクや為替変動リスクなどがその代表的なものである。それは、市場金利のほか、為替レートや株価などの変動によって引き起こされるリスクである。そのなかでも、金利リスクは、金融自由化による規制の緩和・撤廃の動きによって金利の弾力化がいつそう進んだ結果、顕著になってきたリスクである。この金利リスクは、資産と負債（運用と調達）の金利変更時期が異なる場合に金利変動によって損失が発生するというリスクいわゆる所得リスクと金利の変動にともなう債券価格の変動によってキャピタル・ロスが発生するというリスクいわゆる投資リスクに分けられる。とくに後者の投資リスクは、近年生じたバブル経済崩壊後における金融機関経営の悪化につながった原因の1つとなっている。このように金利リスクで代表される市場リスクは、近年進展のペースを上げている金融自由化による影響が大きく反映されるものだけに、金融機関が直面する諸リスクのなかでも、リスク管理のうえで今後ますます重要視されなければならないものとなろう。

流動性リスクは、アベイラビリティ・リスクとも呼ばれるリスクである。

たとえば資金の調達と運用の期間にミスマッチが起きるとか、あるいは預金の払戻しが一時期に集中して予想を上回る資金流失が起こる事態になると、金融機関の手持準備金（流動性）がその分不足することになる。これは金融機関自体が流動性不足の状態に陥ることを意味しており、正常な水準にまで流動性を確保することが必要となる。そのために資金調達に余分のコストがかかってくるとか、十分な流動性が確保できないことから一部預金の払戻しに応じられなくなるというリスクが発生することになる。このリスクを流動性リスクと呼ぶ。

その他経営リスクのなかで、近年とくにその重要性が指摘されているのがシステム・リスクである。このリスクは、システムの構成員すなわち個別金融機関の支払不能が他の金融機関に波及してシステム全体が混乱するリスクのことをいう。したがって、システム・リスクは、以上述べてきた諸リスクの延長線上にあるリスクであり、後節でとりあげている金融システムの安定性あるいは信用秩序の維持の議論に直接関連するリスクである。

ほかに、事務リスクがある。それは、事務処理のプロセスで発生する意図せざるリスクであり、金融機関固有ではなくすべての企業の業務遂行につきまとうものである。とくに近年では、目覚ましい技術革新によって金融の機械化が進み、コンピューターを利用して事務処理が行なわれるようになった。この結果、いまやこれによって発生する EDP (electronic data processing) リスクが事務リスクの中心となっている。

近年における金融の自由化・国際化・証券化とともに個別銀行等金融機関業務の多様化は、このような他方面にわたってリスクを増大させている。それだけに、システム全体の安定性に対して、個別金融機関の経営の安定性に直結するリスク管理がより重要な問題となる。

なお、金融機関がリスク管理に失敗し経営破綻の可能性が生じた場合に、金融機関自体の最後の拠り所として自己資本で対処することが必要となってくる。いまや公的な事前的規制として自己資本比率規制が行なわれるに至っているが、本来は上の意味で、個別金融機関がリスク管理と自己資本の充実の問題に真剣に取り組まなければならないのである。

第3節

安定した金融システムを目指して

■ 1 事前的規制と事後的措置

前節では、金融自由化の阻害要因の根拠となる信用秩序維持の必要性について説明を行なった。では、このような信用秩序維持の必要性から、中央銀行など公的当局は、これまでいかなる各種規制や措置からなる信用秩序維持政策を講じてきたのであろうか。

以下では、まず最初にわが国における各種規制や措置をとりあげる。そのうえで金融自由化の成果が得られ、かつ安定した金融システムの構築が可能であるのか、この点について考えることにしよう。

各種規制や措置を整理・分類する場合、大きくは2つの側面からアプローチすることができる。1つは、規制や措置といった対応が事前的か、それとも事後的かである。換言すれば、予防の策か、処置の策かである。もう1つは、それが公的な対策か、それとも市場的（市場の対応）なものかである。表9-1は、これら2つの側面からのアプローチを組み合わせて具体的な各種規制や措置を整理・分類したものである。

事前的な規制は、さらに競争制限的規制と健全経営規制の2つのタイプに分けることができる。これらは、いずれも銀行活動にある一定の枠をはめることによって、銀行経営を安定化させようとするものである。

表9-1 ■ 規制・措置（対応のパターン）

	公的規制(当局)	市場対応(民間)
事 前 的 規 制	競争制限的規制 ・金利規制 ・業務分野規制 ・参入規制 健全経営規制 ・自己資本比率規制 (バランス・シート規制)	市場の規律 業界の自主規制等 ・有担保原則等の取引慣行
事 後 的 措 置	中央銀行の最後の貸し手機能 (中央銀行貸出) 預金保険制度 当局による救済活動等	業界の相互援助協定 ・救済活動等

これまで行なわれてきた事前的規制の中心は、競争制限的規制であり、近年の規制緩和の展開もそれを中心に行なわれてきた。最近では、事前的規制の関心は、競争制限的規制から健全経営規制へとウエイトが移ってきており、その内容・整備に関する議論が多くなってきている。

競争制限的規制は、既存のあるいは新参入者も含む同業者間での競争制限をする規制であり、それを通じて得られる利益（正常利潤を上回る超過利潤）によって銀行経営の安定化を支えようとするものである。いうならば、それは政府による収益機会の保証である。この競争制限的規制としては、金利規制、業務分野規制および参入規制などがある。

金利規制は、既存の銀行に一定の収益（ $\text{利ざや} = \text{貸出金利} - \text{預金金利}$ ）を確保させることを通じて経営破綻が発生する可能性をなくそうとするねらいをもつ（いわゆる「護送船団方式」）。その代表的なものが預金金利規制である。わが国では、アメリカのレギュレーション Q に相当する臨時金利調整法（1947年）によって預金金利の上限が規制され、加えてその水準が公的当局の日本銀行によって決定されるという文字どおりの規制金利（公定歩合と連動）であった。しかし、金融自由化の第一波として、金利の自由化が進められることになり、1993年に定期性預金金利、1995年には残っていた流動性預金金利に対する規制が撤廃されて、ここに預金金利規制が完全撤廃されるに至った。

参入・業務分野規制は、既存の銀行に一定の市場シェアを保証して経営基盤を確保させることをねらいとする。参入規制は、免許制によって銀行業を規制することをはじめとして、わが国の場合には、支店およびその他営業所の設置・変更に対しても公的当局の認可を必要とする（いわゆる店舗行政）など、他国と比較してきわめて徹底したものとなっている。

業務分野規制は、銀行業と証券業との兼業を禁止するのをはじめとして、わが国では、**長短金融の分離**や**銀行・信託の分離**など、専門金融機関別に分野調整を行なうことである（**専門金融機関分離制度**）。この規制は、兼業することで発生する**利益相反**を防止し、専門化による利益（分業の成果）の確保・追求を保証するものであるが、他の特定業務への参入を防止することを意味することから競争制限的な面をもつ。

以上の競争制限的規制に対して、健全経営規制は、**バランス・シート規制**

にみられるように、金融機関の資産・負債のバランスに一定の制約を設けるなどして金融機関に過度のリスク負担がかからないように経営の安定化を維持することをねらいとする。近年、公的規制で注目・関心を集めているものとして自己資本比率規制があるが、この規制はバランス・シート規制、したがって健全経営規制の代表的なものである。

この自己資本比率規制は、1988年7月にバーゼルにある国際決済銀行(BIS)において、金融機関の自己資本比率の国際的な統一基準が制定され、それが日本にも適用されるに及んで一躍注目されるようになった規制である。これはバーゼル合意に基づく新しい自己資本比率規制であることから、一般にBIS規制と呼ばれる。

$$\text{自己資本比率} = \frac{\text{自己資本(Tier 1 + Tier 2)}}{\text{リスク・アセット総額(オンバランス+オフバランス)}} \geq 8\% \quad (9-1)$$

自己資本：基本項目と補完的項目の合計額

リスク・アセット総額：リスク・ウエイト付けされた資産合計額

(9-1)式は自己資本比率を示しており、1993年3月末以降その比率が8%以上となるように規定されている。なお、自己資本比率(リスク・アセット・レシオ)の分子である自己資本は、株式や準備金などの基本項目(Tier 1)と有価証券の含み益(ただし、その45%相当額)や貸倒れ引当金および劣後債などの補完的項目(Tier 2)からなる。ただし、補完的項目の総額は基本項目の総額までしか自己資本への参入が認められないという条件がついている。また、リスク・アセット総額は、各資産に資産カテゴリー別リスク・ウエイト(0%、10%、20%、50%、100%の5段階リスク・ウエイトに分類)を乗じたものである。たとえば、国債には0%、住宅貸付けには50%という具合にリスク・ウエイトの大きさが定められている。

当局による十分な保護政策のもとにあったわが国の銀行等金融機関においては、自己資本の整備・充実化に対して希薄であったことから、この8%水準達成義務の自己資本比率規制(BIS規制)の邦銀への適用は、わが国の金融機関に大きな衝撃を与えることになった。そして、加えて近年の株価・債券・為替のトリプス安などで、1993年3月末時点での8%水準達成が困難

に思われたが、その後の株価の回復や円高および劣後債の発行などで都市銀行・長期信用銀行全行をはじめとして89行がこの最終基準を何とか達成するに至っている。

なお、市場の対応としては、有担保原則などの取引慣行があげられる。たとえば有担保原則での取引には、債権の保全という面だけでなく、安易な信用供与によるリスクの拡大を抑制する効果がある。

以上の事前的規制においては、これまでその中心であった競争制限的規制は、いっそう排除（緩和・撤廃）される方向に展開され、それに代わって自己資本比率規制などの健全経営規制にそのウエイトが移行しつつある。

これに対して事後的な措置は、個別銀行が経営破綻を起こしても、それが金融システム全般に波及してその崩壊（金融危機の発生）につながらないようにするために行なわれる処置であり、別名セイフティ・ネットと呼ばれるものである。つまり、それは、個々の銀行等金融機関の預金者や債権者を保護することを通じて、金融機関そのものに対する信認の崩壊を防止するという事後的救済措置であり、それによってシステムを不安定化させる原因を摘み取ろうとする意図をもつものである。それには、預金保険制度や中央銀行の最後の貸し手機能、そして当局による諸金融救済などがある。

預金保険制度は、そのなかでも代表的な措置である。それは、金融機関から徴収された保険料を、破綻した金融機関の預金者への救済にあてる制度である。つまり、公的当局が預金債務に対して支払保証を通じて、預金者に預金債権の安全性を確信させ、一斉預金引出しによる取付け騒ぎの防止を図ることを目的とするものである。アメリカでは、この制度に対する依存度がきわめて高く、それゆえに近年では、多発する倒産によって預金保険公社が財政危機に見舞われるという状況が続いている。他方、1971年にこの制度が導入されたわが国では、長らくその適用を受けることはなかったが、金融自由化の進展とともに1991年には銀行の救済合併に、また1992年には信用金庫の経営破綻にそれぞれ利用されることになった。

最後の貸し手機能は、金融市場の安定性を維持するために、中央銀行が「最後の拠り所」として資金不足に陥った金融機関への貸出（中央銀行貸出）を通じて、緊急的・一時的に流動性を供給することで当該金融機関を救済す

る手段である。バブル崩壊後に発生した信用組合の経営破綻に際して行なわれた日銀特融は記憶に新しい。

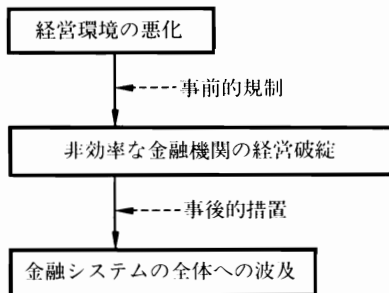
なお、市場の対応としては、同業種・同業態間における資金の相互援助や救済等の自主的な活動がある。比較的健全な経営が行なわれている銀行による救済合併、緊急融資、金利の棚上げ、役員の派遣など、バブル崩壊後の昨今、この種の話題にはことかかない。

■ 2 規制の問題点と展望

現代の金融規制システムは、程度の差はあれ、基本的には個別用と組織（システム）用という2段階の構造をもっている。すなわち、1つは、システムあるいは市場構成員である個々の金融機関の経営破綻を予防するための規制であり、もう1つが、システム全体が崩壊するという金融危機に陥らないための救済措置である。図9-7は、金融システムの不安定化に至る過程とそれを阻止して信用秩序の維持を図るための規制・措置との関係を示したものである。以下では、それらの問題点をとりあげ、金融自由化のもとの信用秩序の維持について展望することにしてしよう。

金融自由化の環境下では、自由競争の結果、ときとして個別金融機関が倒産するという事態が発生する。これがシステム全体にまで波及してその崩壊にまで至らないようにと設けられた対策（措置）がさきに述べた2段階構え（予防と救済）の1つ、セーフティ・ネット（事後的対策・措置）である。

図9-7 ■ 金融システム不安定への過程と規制・措置



この金融システムの崩壊を防止するために公的当局から提供されるセーフティ・ネットには、それによって逆に銀行等金融機関の経営規律が乱され、セーフティ・ネット本来の意図とは異なる行動を金融機関にとらせるというやっかいな問題が大なり小なり付随する。

たとえば、預金保険制度のようなセーフティ・ネットが設けられてい

る場合、銀行経営が破綻しても、公的当局によって預金者の預金が保証されることから、預金者が金融機関の経営内容にまったく無関心になってしまうというモラル・ハザードを起こす傾向がある。この傾向は、セーフティ・ネットが完全なものであればあるほど大きくなる。

また金融機関の側では、預金者の払戻しに応じることができないかもしれないという債務不履行リスク (default risk) の負担を公的当局によって免除されることから、反対に、それは金融機関にリスク負担を促進させる効果をもたらすことにもなる。つまり、公的当局によるセーフティ・ネットの提供は、本来預金者の保護を目的に行なわれるものであるが、結果的に銀行の保護 (経営基盤の維持) につながってしまうのである。以上が、セーフティ・ネットの提供にともなうモラル・ハザードの問題である。このようなことから、とくにセーフティ・ネットの整備・拡充には、モラル・ハザードの対策も同時に必要となるのである。

なお、事前的規制である自己資本比率規制にも、預金保険制度の場合とは違ったモラル・ハザードが発生する可能性が存在する。さきにも述べたように、この規制は、リスクに対する自己資本の適切な額の保有を義務づけるものであるから、預金保険制度等のセーフティ・ネットのもとにある金融機関のモラル・ハザードの誘因を低減させるという面を強くもつ。しかしながら、多額の損失の発生によって自己資本が低下すると、ハイリスク・ハイリターンな投資行動をとり業績の回復をねらうという誘因がはたらくことにもなるのである。

では今日、金融自由化・国際化がいつそう進展するなかで、それらがもたらず利益・便宜を確保しつつ信用秩序が維持できるためには、どのようなシステムあるいは規制・措置等の対策が考えられるのであろうか。

それにはいろいろなスタイルが考えられるが、1つに、自己資本比率規制をシステムの再編における中心的な柱として位置づけ、それをベースに公的当局による事後的な対策が講じられるというスタイルをあげることができる。

実際に、これまでの当局の動きなどを考慮すると、銀行行政は競争制限的な諸規制をできるかぎり緩和・撤廃し、代わりにたとえば自己資本比率規制のような健全経営 (銀行経営の健全性) に関係する新たな規制を整備するとい

う方向に展開される可能性が高い。しかし、こういった健全経営規制が有効にはたらくには、金融機関自体が取引に付随するリスクにより感応的になり、その管理能力を高める努力を行なうことが必要となろう。さきに指摘したように、自己資本比率規制においても、預金保険制度などのセイフティ・ネットに付随するモラル・ハザードほどでないもののこの種の問題を抱えているからである。

その対策として、自己資本比率が一定水準以下になれば、公的当局がその金融機関の経営に早めに介入して過度のリスク負担を早期に是正するという行動・措置いわゆる**早期是正行動・措置**と呼ばれる方法の活用も利用しなければならぬであろう。しかし、この早期是正行動・措置においても、それなりの問題を抱えている。つまり、この規制措置が発動されると、それによって金融機関の株主あるいは投資家にはかぎられた責任だけが付与されるだけとなり、厳しい経営内容についての厳しい監視やリスク選択につながる**市場規律** (market discipline: 市場メカニズムによって経営内容をチェックすることになるという仕組み) がはたらかないことになる。

以上述べてきたように、とくに公的な規制・措置は大なり小なり金融機関のリスク選択態度を曖昧なものにし、競争を阻害する可能性をもっている。したがって、それだけに市場機能を生かす市場規律がより重要なものとなる。この市場規律を十分に機能させるためには、**経営内容の開示** (ディスクロージャー disclosure) を行なって預金者の判断に委ねることが必要となるであろう。すなわち、預金者にとって金融機関の経営安定度のデータとなるリスク管理の状況と自己資本の整備・充実度をオープン化 (市場化) することによって、市場機能を通じた金融機関行動のコントロールが可能となるのである。

金融自由化あるいは競争による経営破綻 (非効率的な金融機関の排除) などシステムの不安定要因の増大するなかで、同時に金融自由化によってもたらされる効率性というプラスの成果を享受するには、預金保険制度等の事後的措置を「最後の拠り所」として、一方で自己資本比率規制によってリスク管理とそれに対する自己資本の充実化を促し、他方でディスクロージャーなどによって市場規律を十分に機能させることで金融システムの安定化を図ることが望ましいと考えるのである。